



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7986

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1071.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.119.2023 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 21 września 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i przechowywanie na parkingach strzeżonych oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, w części określonej w § 2 i § 4 uchwały – jako sprzecznej z art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a-6c oraz ust. 10h ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Miasta Ruda Śląska podjęła uchwałę Nr PR.0007.119.2023 w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i przechowywanie na parkingach strzeżonych oraz wysokości kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 130a ust. 6 i 6c ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 130a ust. 6 ustawy – *Rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a. Ze wskazanego w tym przepisie art. 130a ust. 2a ustawy wynika, że: Od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania pojazdu ustaną przyczyny jego usunięcia. Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. Przepis ust. 10i stosuje się odpowiednio. Z kolei art. 130a ust. 5c ustawy stanowi: Pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w ust. 1-2 oraz art. 140a ust. 7 umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, z uwzględnieniem ust. 7.*

Analiza powyższych przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że rada powiatu na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 130a ust. 6 ustawy ma kompetencje do określenia w drodze uchwały dwóch elementów:

1. wysokości opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1-2 oraz art. 140ad ust. 7 ustawy (tj. wysokość opłat, których mowa w ust. 5c),

2. wysokość kosztów powstałych w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1-2 ustawy, spowodowało powstanie kosztów (tj. wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a).

Przy ustalaniu ww. opłat i kosztów, rada powiatu musi brać pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu. Ponadto rada ograniczona jest ustalonymi w ustawie maksymalnymi stawkami opłat. W art. 130a ust. 6a ustawy wskazano maksymalną wysokość stawek kwotowych opłat za usunięcie pojazdu oraz jego przechowywanie, a stosownie do ust. 6 wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a nie może być wyższa od maksymalnych kwot opłat za usunięcie pojazdów wskazanych w ust. 6a.

Ww. stawki maksymalne podlegają corocznej zmianie zgodnie z art. 130a ust. 6b i 6c ustawy: *Maksymalne stawki opłat określone w ust. 6a, obowiązujące w danym roku kalendarzowym ulegają corocznie zmianie na następny rok kalendarzowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Na każdy rok kalendarzowy minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” maksymalne stawki opłat, o których mowa w ust. 6a, z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 6b, zaokrąglając je w górę do pełnych złotych.*

Wiążące dla rady powiatu maksymalne stawki na rok 2024 ogłoszone zostały w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 2023 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2024 r. maksymalnych stawek opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie na parkingu strzeżonym (M.P. z 2023 r. poz. 805) i wynoszą:

- 1) rower lub motorower: za usunięcie – 166 zł, za każdą dobę przechowywania – 32 zł;
- 2) motocykl: za usunięcie – 324 zł, za każdą dobę przechowywania – 43 zł;
- 3) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t: za usunięcie – 697 zł; za każdą dobę przechowywania – 60 zł;
- 4) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t do 7,5 t: za usunięcie – 871 zł, za każdą dobę przechowywania – 79 zł;
- 5) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 7,5 t do 16 t: za usunięcie – 1230 zł, za każdą dobę przechowywania – 112 zł;
- 6) pojazd o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 t: za usunięcie – 1813 zł, za każdą dobę przechowywania – 199 zł;
- 7) pojazd przewożący materiały niebezpieczne: za usunięcie - 2205 zł, za każdą dobę przechowywania – 290 zł;
- 8) hulajnoga elektryczna lub urządzenie transportu osobistego: za usunięcie – 166 zł, za każdą dobę przechowywania – 32 zł.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok WSA

w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. CBOSA).

W § 1 niniejszej uchwały Rada Miasta ustaliła obowiązujące na rok 2024 stawki opłat za usunięcie pojazdu z drogi i jego przechowywanie na parkingu strzeżonym. Z kolei w § 3 uchwały Rada ustaliła obowiązującą na rok 2024 wysokość kosztów powstałych w razie odstąpienia od usunięcia pojazdu, jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie tych kosztów.

Zdaniem organu nadzoru w wyżej wskazanej części uchwały Rada w całości zrealizowała delegację ustawową z art. 130a ust. 6 ustawy: w § 1 uchwały uregulowała stawki opłat, o których mowa w art. 130a ust. 5c ustawy, a w § 2 uchwały – wysokość kosztów, o których mowa w art. 130a ust. 2a ustawy.

Dalej, w § 2 uchwały Rada postanowiła co następuje: *Dla wszystkich rodzajów pojazdów nieodebranych z parkingu przez ich właścicieli lub osoby uprawnione, w stosunku do których zastosowano procedurę przypadku pojazdu na rzecz miasta, ustala się stawkę w wysokości 8 zł za dobę przechowywania, przez cały okres przechowywania.*

Zdaniem organu nadzoru § 2 uchwały jest niezgodny z obowiązującym prawem. Rada ustaliła w nim stawkę za przechowywanie pojazdu dla pojazdów nieodebranych z parkingu przez ich właścicieli lub osoby uprawnione, w stosunku do których zastosowano procedurę przypadku pojazdu na rzecz miasta, podczas gdy stawka ta została już ustalona mocą § 1 uchwały.

Zgodnie z art. 130a ust. 10 zd. 1 i ust. 10a ustawy: *Starosta w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi, w przypadkach określonych w ust. 1 lub 2, występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przypadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. (...) Starosta występuje z wnioskiem, o którym mowa w ust. 10, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia powiadomienia. Dalej, art. 130a ust. 10h ustawy stanowi: Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta.*

Z wyżej wskazanych przepisów wynika, że w przypadku opisanym w § 2 uchwały, tj. w przypadku nieodebrania pojazdu z parkingu i zastosowania procedury przypadku tego pojazdu, starosta wydaje decyzję o zapłacie kosztów związanych z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu. Stawka za usuwanie i przechowywanie pojazdu ustalana jest w uchwale wydanej na podstawie art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c ustawy – w niniejszej uchwale ustalona została mocą § 1 uchwały. Żaden z przepisów ustawy nie wyłączył stosowania stawki określonej na podstawie art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c ustawy do pojazdów nieodebranych, w stosunku do których orzeczono wypadek na rzecz miasta. Również przepisy niniejszej uchwały nie wyłączyły stosowania § 1 uchwały do tych pojazdów. A zatem, w przypadku nieodebrania usuniętego pojazdu koszty związane z usunięciem oraz przechowywaniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania o wypadek pojazdu właściciel poniesie według stawek opłat określonych w § 1 uchwały.

Tymczasem w § 2 uchwały Rada określiła inną, dodatkową opłatę za przechowywanie pojazdów, w stosunku do których zastosowano procedurę przypadku pojazdu w wysokości 8 zł za dobę przechowywania. Prowadzi to do wniosku, że właściciel nieodebranego pojazdu za jego przechowywanie poniesie zarówno opłatę określoną w § 1 uchwały, jak również opłatę wynikającą z § 2 uchwały. Powyższe należy uznać za niedopuszczalne, bowiem ustawodawca nie przewidział możliwości obciążenia właściciela nieodebranego pojazdu dodatkową opłatą za jego przechowywanie.

Reasumując, Rada nie była upoważniona do określenia dodatkowej opłaty 8 zł za dobę przechowywania pojazdu nieodebranego, w stosunku do którego zastosowano procedurę przypadku na rzecz miasta, bowiem właściciel takiego pojazdu ponosi stawkę określoną na podstawie art. 130a ust. 6 w zw. z ust. 5c ustawy w § 1 uchwały, a przepisy ustawy nie zawierają podstawy do nałożenia na niego dodatkowej opłaty. Tym samym § 2 uchwały należy ocenić, jako podjęty z naruszeniem art. 130a ust. 6 w związku z art. 130a ust. 6a-6c ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie § 2 uchwały.

Wyżej wskazany § 2 uchwały narusza również prawo z innego powodu. Zgodnie z art. 130a ust. 10h ustawy koszty związane z przechowywaniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego

usunięcia do zakończenia postępowania ponosi właściciel tego pojazdu. Rada nie jest uprawniona do modyfikacji okresu, za który właściciel ma ponieść koszty. Tymczasem z brzmienia § 2 uchwały wynika, że koszty te właściciel poniesie za cały okres przechowywania pojazdu. Rada zatem w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepis art. 130a ust. 10h ustawy. Należy podkreślić, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Modyfikacja, powtórzenie bądź uzupełnienie przepisów ustawowych przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (również powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. CBOSA).

Dalej, zdaniem organu nadzoru, za sprzeczny z prawem należy uznać § 4 uchwały o następującym brzmieniu: *Do pokrycia kosztów wymienionych w § 1, § 2, § 3 obowiązany jest właściciel pojazdu oraz osoba dysponująca nim w dniu wystawienia dyspozycji, zgodnie z warunkami określonymi w ustawie.* Jak już wyżej podniesiono, Rada miasta na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy upoważniona jest wyłącznie do ustalenia, w drodze uchwały, wysokości opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokości kosztów, o których mowa w ust. 2a., a nie do określenia podmiotów zobowiązanych do ponoszenia ww. opłat i kosztów. Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowa regulacja zawarta w § 4 uchwały dotycząca wskazania osób ponoszących określone w uchwale opłaty i koszty została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 130a ust. 6 ustawy. Omawiane przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionych części uchwały.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy